

28.04.2022

Unione Province d'Italia



UPI

**Audizione Commissioni Bilancio Camera e Senato
Documento di Economia e Finanza 2022**

Nota UPI

Roma, 12 aprile 2022

A handwritten signature or mark, possibly a stylized 'L' or 'R', located in the bottom right corner of the page.

PREMESSA: il DEF , il quadro di contesto

Gli obiettivi programmatici di finanza pubblica individuati nel Documento Programmatico di Bilancio per il 2022 risentono indubbiamente della pesante incertezza dettata dalla crisi Ucraina e dal perdurare della crisi sanitaria dovuta al Covid19.

Il quadro economico è fortemente compromesso dall'eccezionale aumento del prezzo del gas naturale, che ha trainato al rialzo le tariffe elettriche, già a partire dalla fine del 2021: una condizione che ha subito una vera e propria impennata con l'inizio della guerra Russia - Ucraina.

Il DEF che il Governo presenta, partendo da questo scenario, definisce obiettivi programmatici che si muovono lungo due priorità: **assicurare sostegno a famiglie e imprese e proseguire nel rilancio degli investimenti pubblici per promuovere uno sviluppo equo, sostenibile e strutturale.**

A questo scopo si individuano misure mirate ai cittadini e alle imprese, misure per lo Stato e gli enti locali, interventi di riforma: in questo quadro resta prioritaria la piena attuazione del PNRR come strumento principale di rilancio e ripresa.

1. Il caro energia: un'emergenza da risolvere

Comprendiamo e sosteniamo la scelta del Governo di operare con interventi mirati a favore di famiglie e imprese, attraverso misure di contenimento dei costi per gli utenti di gas ed energia elettrica, una strada necessaria considerate le forti criticità che il Paese sta sostenendo a seguito degli interventi che si sono resi necessari per contenere la diffusione della pandemia.

Apprezziamo poi che il DEF indichi con chiarezza l'impegno del Governo ad utilizzare **risorse che deriverebbero da uno scostamento di bilancio anche per ulteriori strumenti destinati ad intervenire sull'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti per Enti territoriali.**

Ma sottolineiamo che **si tratta di fare fronte nell'immediato** alle ripercussioni che la crisi ha prodotto sui bilanci di Province ed enti locali, sia rispetto alla spesa corrente, che è aumentata a causa del caro bollette di almeno il 40%, sia sulla spesa in conto capitale, con il rallentamento degli investimenti.

L'aumento dei costi energetici e l'aumento dei prezzi delle materie prime, in una tendenza costante che sta producendo perfino l'impossibilità a reperire materiali, stanno mettendo in discussione i quadri economici dei Piani di investimenti.

Una emergenza che è generalizzata, ma che ha evidentemente effetti gravi nel caso dei progetti attuativi del PNRR di Regioni, Province e Comuni, cui è affidata buona parte dell'attuazione del Piano.

Il Governo, per fare fronte a questa emergenza, ha emanato un decreto-legge, il DL 17/22 il cosiddetto Decreto Energia all'esame della Camera, che introduce le



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, elongated 'M' shape.

prime misure volte a fronteggiare l'aumento dei prezzi delle materie prime energetiche, prevendo un fondo specificamente diretto a Comuni, Province e Città metropolitane.

Ma le quote riservate a Comuni (200 milioni) Province e Città metropolitane (50 milioni) sono del tutto insufficienti a colmare il gap e a garantire la continuità dei servizi.

Per intervenire in maniera risolutiva sull'aumento dei costi energetici e proseguire con determinazione nella realizzazione degli investimenti, in particolare quelli previsti dal PNRR, occorre almeno raddoppiare gli importi già assegnati agli Enti locali.

Non ci sono risposte significative neanche nel DL 21/22 "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi Ucraina" all'esame del Senato, che non destina risorse aggiuntive adeguate per compensare l'aumento dei costi energetici sostenuti dagli Enti locali.

Ribadiamo che **senza interventi immediati e diretti** il rischio è di non rispettare la tempistica stringente prevista per le Province, come per i Comuni, proseguire nella realizzazione degli investimenti pubblici, particolarmente quelli legati alle opere del PNRR.

Sottolineiamo che, per il 2022, il Piano prevede il raggiungimento di 100 obiettivi, di cui oltre 50 vedranno protagonisti gli Enti locali, tra cui quelli strategici che riguardano la M1 Digitalizzazione, Innovazione, competitività, cultura e turismo. (25 obiettivi) e la M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica (24 obiettivi).

2. Gli investimenti delle Province: la centralità della ripresa dai territori

Il DEF 2022, proseguendo lungo una direttrice tracciata nel 2021 e sostenuta con le manovre finanziarie corrispondenti, assegna **grande centralità agli investimenti pubblici locali quali volano della ripresa economica.**

Una strada che, per quanto riguarda le **Province**, trova conferma nei dati, che attestano una **costante ripresa della spesa degli investimenti** di questi enti, sostenuta principalmente dai fondi nazionali che sono stati destinati per la messa in sicurezza e modernizzazione della rete viaria provinciale e delle scuole secondarie superiori.

Infatti, nonostante le difficoltà causate dalla pandemia, tra il 2019 e il 2021 la spesa annuale per investimenti delle Province **è cresciuta del 30%**: una spinta che si attesta come strutturale, tanto che il raffronto tra il primo trimestre del 2021 e del 2022 mostra **un +11%**.

La valorizzazione del ruolo delle Province e degli enti locali per gli investimenti, che emerge dal DEF 2022 dovrà trovare quindi **pieno consolidamento nella prossima manovra finanziaria**, per proseguire in una opera virtuosa che da un lato rafforza



l'economia e dall'altro assicura ai cittadini opere pubbliche sicure, efficienti e moderne.

A questo scopo però è essenziale affiancare alla definizione di fondi per l'investimento, il rafforzamento della capacità organizzativa delle Province, **attraverso l'immissione di personale altamente specializzato**, anche attraverso procedure straordinarie, così da consentire agli enti la piena operatività.

La sostenibilità finanziaria su cui si fonda la capacità assunzionale delle Province non può basarsi su un mero calcolo d'incidenza della spesa di personale rispetto alle **entrate correnti** se, queste ultime, **non sono ancora completamente congrue e durevoli nel tempo e quindi se il bilanciamento tra entrate standard e relativi fabbisogni di spesa, comprensivo del concorso alla finanza pubblica, non risulta effettivo e consolidato.**

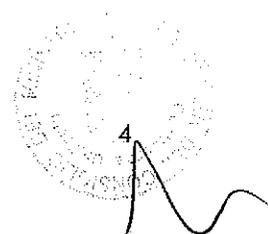
3. I bilanci delle Province: la copertura delle spese per le funzioni fondamentali

Il Documento di Economia e Finanza, nel rappresentare gli scenari e le linee di tendenza della finanza pubblica, ripercorre gli interventi a sostegno della ripresa economica post pandemia operati in favore degli enti locali e territoriali. Tra questi viene annoverato il fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province e Città metropolitane che si ricorda prevede un contributo per il triennio 2022-2024 rispettivamente di 80, 100 e 130 milioni di euro, incrementandosi fino ad arrivare a 600 milioni a regime a partire dal 2031.

Ma non viene fatto cenno al fatto che questo fondo è stato ripartito dopo un lungo lavoro istruttorio operato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard che, ai sensi dell'articolo 1, comma 561 della legge di bilancio 2022, ha fotografato la capacità fiscale, i fabbisogni standard ed il contributo alla finanza pubblica di ogni singolo ente: il risultato di questo lavoro ha fatto così emergere per il comparto delle Province e delle Città metropolitane, **uno scenario di squilibrio di 1 miliardo 140 milioni di euro, di cui 840 milioni sono registrati dalle sole Province.**

Le risorse assegnate dunque, come previste a regime, rappresentano così **solo la metà del fabbisogno e solo dal 2031, e devono assolutamente trovare un adeguato incremento, soprattutto nel primo triennio.**

Si tratta, nella sostanza, di invertire la prospettiva pluriennale delle risorse attribuite perché le Province necessitano a breve termine di riacquisire la propria capacità di realizzare una programmazione finanziaria, prima corrente e poi di investimento, attendibile e veritiera **e quindi, come effetto consolidato**, un equilibrio congruente dei bilanci pubblici come richiesto dall'orientamento costituzionale oggetto di ripetuti interventi del Giudice delle leggi e della Corte dei Conti.



Questa è stata la richiesta reiterata da UPI, anche attraverso emendamenti ai decreti-legge all'esame del Parlamento nei primi mesi di quest'anno, senza però trovare accoglimento.

Così come è stata inascoltata anche **la richiesta a sostegno delle Province in dissesto e predissesto**. Nel decreto fiscale (n. 146/21) e nella legge di bilancio 2022 infatti, numerosi sono stati gli interventi a favore dei Comuni nelle medesime condizioni ovvero con disavanzo rilevante procapite, mentre nulla, nonostante le proposte UPI, è stato stanziato per le Province nelle medesime condizioni, benché 9 Province negli ultimi anni hanno abbiano deliberato il predissesto proprio a causa della non sostenibilità dei contributi alla finanza pubblica rispetto al mantenimento degli equilibri di bilancio e altre 3 abbiano accertato una più grave situazione di dissesto finanziario indotto principalmente dalle stesse cause.

La richiesta avanzata da UPI era limitata ad un fondo triennale di 15 milioni per ciascun anno dal 2022 al 2024, così da permetterne il ripristino della stabilità ed accelerare l'uscita dalla situazione di crisi finanziaria.

L'incremento delle risorse correnti non è dunque un passo ulteriormente procrastinabile, anche in considerazione della **cronica flessione dei tributi propri provinciali**, strettamente connessi al mercato automobilistico, sul quale grava il rallentamento legato alle materie prime e la crisi economica ingenerata dalla pandemia ed ulteriormente irrobustita dall'incremento dei costi energetici e dall'inflazione.

Tale scenario si può ben rappresentare con un **raffronto tra i dati del 2021 e quelli del 2019, che mostrano un calo di oltre il 6,5% del gettito sia della imposta Rcauto, sia dell'Imposta Provinciale di Trascrizione (IPT)** che si traduce in **circa 300 milioni di euro di minori entrate nel triennio considerato per Province e Città Metropolitane**.

In una visione più ampia dell'autonomia finanziaria delle Province si impone anche un approfondimento sulla natura delle fonti tributarie di alimentazione delle entrate proprie.

Occorre che il Documento di Economia e Finanza tenga conto di tale situazione per proiettare nei prossimi provvedimenti queste esigenze finanziarie che sono alla base dell'esercizio delle funzioni fondamentali per le Province, le quali sono principalmente orientate alla realizzazione di interventi di edilizia scolastica e manutenzione della rete viaria, ovvero due settori di investimento prioritari ora più che mai, ma che per essere sostenuti hanno bisogno di bilanci in equilibrio e personale numericamente e professionalmente adeguato, anche con riferimento agli interventi inerenti il PNRR.

Entrando maggiormente nello specifico si rileva come, nell'appendice II al PNR - laddove vengono enucleate le CSR (Country Specific Recommendations) ed il loro stato di attuazione - sono stati indicati tutti i programmi di investimenti su ponti, viadotti, rete viaria e messa in sicurezza delle scuole, come misure adottate o implementate, comprese quelle che garantiscono a Regioni ed enti locali di

fronteggiare le maggiori spese legate alla pandemia oppure quelle che istituiscono il fondo per le funzioni fondamentali delle Province e Città metropolitane di cui si è fatto cenno in precedenza.

Ma nulla viene detto sulla coerenza e congruenza di quelle misure, che spesso appaiono contrastanti. Viene infatti menzionata anche la spending review per gli anni dal 2023 al 2025 per tutte le amministrazioni centrali e locali: per le Province si tratta di 50 milioni di euro annui, come previsto dalla vigente legge di bilancio 2021.

Va dunque ribadito che un ingente programma di investimenti, necessario per il rilancio dell'economia, pur in un clima internazionale estremamente incerto, può essere sostenuto dagli enti locali, **solo se questi sono messi nelle condizioni di poter programmare e calendarizzare appalti, gare e stato di avanzamento dei lavori, ovvero se sono in grado di chiudere bilanci triennali in equilibrio, dotati di un numero congruo di professionalità al proprio interno.**

Si sottolinea l'assoluta urgenza di un intervento **organico di ristrutturazione del debito degli enti locali**, così come previsto dall'art. 39 del DL 162/19, che non ha trovato ad oggi nessuna attuazione. Si tratta di un intervento urgente e non più rinviabile per la rilevanza in ordine al mantenimento degli equilibri finanziari dei bilanci.

4. La riforma del Codice degli appalti e la SUA

Gli interventi di riforma che il DEF riporta hanno come direttrice comune quella di agire quale sostegno strutturale della ripresa degli investimenti. Per quanto riguarda la riforma del Codice degli appalti, il percorso è avviato e sicuramente entro la fine della legislatura sarà possibile il raggiungimento di obiettivi importanti.

La riforma degli appalti, infatti, dovrà **proseguire con determinazione sulla strada delle semplificazioni**, per assicurare alle istituzioni e alle imprese un sistema di governo degli appalti pubblici che, garantendo un quadro saldo di tutele di legalità, consenta alle opere di essere portate a compimento secondo una tempistica chiara e senza sovrapposizioni burocratiche.

Si tratta di riuscire a raggiungere l'obiettivo di **semplificazione e qualificazione della gestione degli appalti, costruendo nelle Province e nelle Città metropolitane** strutture amministrative e tecniche capaci di gestire insieme la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione dei contratti e degli investimenti pubblici a servizio degli enti locali del loro territorio che non siano qualificati come possono esserlo i Comuni capoluogo o i Comuni strutturati come centrali di committenza.

Per questo come UPI evidenziamo la necessità di rafforzare la capacità tecnica e progettuale delle Stazioni Uniche Appaltanti delle Province e delle Città metropolitane, **prevedendo assunzioni mirate di personale altamente qualificato** anche attraverso procedure di reclutamento aggregate che consentano di acquisire il personale specializzato necessario.

Occorre infine **supportare il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane attraverso percorsi di formazione** mirati e la messa a disposizione di piattaforme tecnologiche che favoriscano la raccolta dei fabbisogni e la digitalizzazione dei processi di programmazione, gestione, esecuzione e monitoraggio degli appalti e degli investimenti pubblici locali.

5. La riforma della PA e la riforma del TUEL

Semplificazione e valorizzazione delle risorse umane, digitalizzazione dei processi ed efficientamento della macchina pubblica sono **obiettivi della Riforma della PA, che è indubbiamente il pilastro principale per assicurare al Paese un sistema di gestione pubblica moderno, capace** e in grado di sostenere, piuttosto che di ostacolare i processi di crescita dei cittadini e delle imprese.

Centrale per la riforma della PA è infatti il tema della digitalizzazione e informatizzazione, anche attraverso immissione di personale specializzato. In questa prospettiva la Provincia può fornire assistenza ai Comuni, realizzando economie di scala (uffici paghe centralizzati, uffici finanziari integrati, settori per la formazione e il project-management, uffici di monitoraggio della qualità dei servizi e degli investimenti secondo "target e milestone" definiti).

Si tratta di una vera e propria rivoluzione che il Governo sta portando avanti con l'apporto del Parlamento, su cui c'è il pieno sostegno e collaborazione delle rappresentanze degli Enti locali, a partire da UPI.

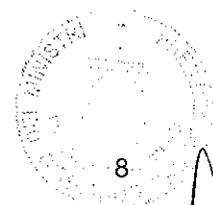
Ma **strettamente legata a questa riforma, quale elemento essenziale su cui fondare l'efficientamento del sistema amministrativo pubblico locale, vi è l'intervento di revisione del Testo Unico degli Enti locali, e della Legge 56/14**, su cui si riscontra piena consapevolezza tanto che il Governo ha previsto questo intervento nel DEF 2021 come collegato alla Legge di Bilancio 2022-24.

Dobbiamo purtroppo evidenziare quanto però su questo punto non si stiano compiendo passi in avanti con la necessaria rapidità ed urgenza: ad undici mesi dal termine della legislatura il **Governo**, nonostante continue interlocuzioni e nonostante si sia giunti alla individuazione di alcune linee comuni che avrebbero quanto meno il vantaggio di sciogliere alcune prime criticità, **non ha ancora presentato un testo in Parlamento, dove sarebbe possibile, attraverso il confronto con i gruppi parlamentari**, verificare le misure e introdurre le modifiche che si ritenessero necessarie.

Questa **situazione di stallo totale non è più ammissibile**, poiché rischia di compromettere l'avvio di un percorso che è indispensabile per superare alcune lacune e contraddizioni che producono incertezza istituzionale.

Per le Province si tratta finalmente di introdurre seppur minimi interventi di modifica rispetto al ruolo, alle funzioni e alla governance, quanto mai opportune in questa fase in cui questi enti sono impegnati nell'attuazione del PNRR e nel PNC insieme ai Comuni e alle Regioni, sia quali soggetti attuatori di specifiche Componenti delle Missioni, sia nel ruolo di sostegno, assistenza e accompagnamento all'azione dei Comuni.

Oltre alla richiesta di un impegno per far fronte alle emergenze e alla necessaria collaborazione per la piena attuazione dei progetti del PNRR è, infatti, essenziale che **lo Stato offra a tutti gli enti locali una prospettiva certa**, con una riforma che superi le lacune e le contraddizioni della normativa vigente, attraverso la necessaria revisione del TUEL e della legge 56/14, e valorizzi i Comuni, le Province e le Città metropolitane come istituzioni costitutive della Repubblica che curano gli interessi delle loro comunità e contribuiscono allo sviluppo sostenibile di tutto il Paese.



A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.